

EL MERCADO LABORAL EN CHILE NUEVOS TEMAS Y DESAFÍOS*

Jaime Gatica (Expansiva)
Pilar Romaguera (CEA, Universidad de Chile)

Septiembre 2005

RESUMEN

La situación laboral ha generado una creciente preocupación en los últimos años en Chile. El lento crecimiento de la economía a partir de la crisis asiática de los años 1998-99 determinó un aumento de la tasa de desocupación que se ha mantenido en el tiempo, situación que dio lugar a un debate acerca de las causas del desempleo y, en particular, sobre si este era de carácter cíclico o estructural. A esto, a su vez, se suman nuevos temas como la alta rotación del empleo, los efectos económicos de la legislación laboral, y las dificultades de inserción laboral de grupos específicos de la población, como son los jóvenes y las mujeres.

Al examinar los distintos trabajos que se han realizado recientemente sobre estos temas, veremos que algunos ratifican la evidencia encontrada por investigaciones previas; sin embargo, existen también nuevos resultados que son aparentemente contradictorios o plantean verdaderos puzzles en su interpretación. Esto se explica no sólo porque cada investigación enfatiza un aspecto particular de esta problemática, sino también porque el mercado laboral parece ser más heterogéneo de lo esperado. A partir de esta revisión, surge una interesante agenda futura de temas laborales cuya solución es necesaria para potenciar el crecimiento de la economía en el mediano plazo.

* Este Documento fue realizado para la OIT, ver publicación en www.oitchile/publicaciones.php.cl. Los autores agradecen los comentarios recibidos, en especial de Gerhard Reinecke de la OIT, y a los participantes en el Grupo de Trabajo “Empleo” de Expansiva. Las opiniones que se expresan en este trabajo sólo son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente a las instituciones o personas citadas.

INTRODUCCION

La situación laboral ha generado una creciente preocupación en los últimos años en Chile. El lento crecimiento de la economía a partir de la crisis asiática de los años 1998-99 determinó un aumento de la tasa de desocupación que se ha mantenido en el tiempo; ello dio lugar a un debate sobre las causas del desempleo y, en particular, si el desempleo era de carácter cíclico o estructural. La preocupación por los niveles de desempleo no es nueva en la economía chilena, y nos ha acompañado frente a cada situación de crisis o recesión. Pero, en los últimos años se suman nuevos temas al debate sobre el comportamiento del mercado del trabajo: el alto desempleo juvenil; la baja tasa de participación laboral femenina; la alta rotación laboral, la temporalidad de los contratos de trabajo y los efectos económicos de la legislación laboral¹.

Estas discusiones tienen gran relevancia tanto en el plano académico, como en el plano de las políticas públicas. En el plano académico, el debate se ha visto enriquecido por la aparición de nuevos estudios y fuentes de información, que generan interesantes oportunidades para entender el comportamiento del mercado laboral. En términos de políticas públicas, su importancia radica en la natural ligazón que existe entre la situación de empleo e ingresos y los niveles de pobreza y distribución de ingresos de la población; siendo esta última uno de los desafíos más importantes que enfrenta la economía chilena. A ello se suman nuevos temas, como la preocupación ciudadana por la inseguridad en el empleo², el negativo efecto de las lagunas de cotización –asociadas a los contratos temporales- sobre las pensiones esperadas para un porcentaje significativo de la población; y las dificultades de inserción laboral de grupos específicos de la población, como son los jóvenes y las mujeres.

El objetivo de este documento es presentar los desafíos que enfrenta el mercado laboral en Chile a partir de una revisión de la literatura reciente sobre estos temas.

Desde un punto de vista temático, nuestra preocupación en este trabajo se va a centrar en los tópicos relacionados con el diagnóstico del desempleo y sus determinantes; la heterogeneidad del comportamiento sectorial en el ciclo económico; la nueva evidencia sobre los flujos de empleo; y, un mercado laboral donde las relaciones laborales temporales tienen una mayor preponderancia de lo esperado.

Al examinar los distintos trabajos que se han realizado recientemente sobre estos temas, veremos que algunos ratifican la evidencia encontrada por investigaciones anteriores. Sin embargo, existen también resultados que son aparentemente contradictorios o plantean verdaderos puzzles en su interpretación. Esto se explica no solamente porque cada trabajo enfatiza algún aspecto particular de esta problemática, sino también porque el mercado

¹ Estos tópicos fueron abordados en un seminario realizado por Expansiva en abril de 2005 titulado “Políticas para la creación de empleos”. El programa del Seminario, los documentos presentados y los comentarios recibidos se encuentran en www.expansiva.cl.

² Según la encuesta de opinión Latino barómetro, en Chile el 70% de los trabajadores manifiesta temor a perder su fuente de trabajo. Citado en Cowan y Micco (2005).

laboral parece ser más heterogéneo de lo esperado. Esta heterogeneidad no se traduce en la tradicional dicotomía formal/informal que ha sido extensamente utilizada en los análisis del mercado laboral de América Latina, sino que en una heterogeneidad más compleja y aún no bien diagnosticada: entre empresas pequeñas y grandes; entre sectores productivos; entre trabajadores con empleos estables y temporales; con prevalencia de distintos tipos de contratos; diferencias entre asalariados y trabajadores por cuenta propia; entre un sector moderno y un sector que aún no sabemos cómo clasificar, pero que no corresponde a la caracterización tradicional de un sector informal. Esperamos que este documento sea un aporte a esta discusión.

1. NIVEL Y PERSISTENCIA DEL DESEMPLEO EN LA ECONOMÍA CHILENA

La economía chilena se ha visto enfrentada, luego de la crisis asiática de los años 1998-99, a un alto y persistente desempleo. La persistencia del desempleo condujo a una importante discusión pública sobre si éste podía ser caracterizado como cíclico o estructural y cuáles eran las implicancias de política de este diagnóstico.

Sin embargo, los altos niveles de desempleo no son un fenómeno nuevo en la economía chilena, pues la reducción del desempleo luego de la crisis del año 1982 fue un proceso lento, a pesar de las altas tasas de crecimiento de la economía.

Uno de los primeros estudios que se realizan sobre el problema del empleo post crisis asiática, fue el de Morales, Martínez y Valdés (2001) quienes señalan que no existe un cambio estructural en la demanda de trabajo luego de la crisis; en particular, no encontraron evidencia de una alteración en la elasticidad empleo-producto en el período 1999-2000.

Posteriormente, Cowan et. al. (2005) buscan caracterizar el tipo de desempleo que afecta a la economía chilena a partir de la crisis asiática. En primer lugar, determinan que el aumento del desempleo del período 1998-2002 se debió a una significativa caída en la creación de empleos. De hecho, el alza de la tasa de desempleo fue menor que la disminución en el empleo, gracias a la caída sustancial de la tasa de participación laboral, en especial la de los jóvenes. En segundo lugar, la caída del empleo en el sector privado se explicaría enteramente por la evolución seguida por el producto y los salarios en ese período, por lo tanto no encuentran evidencia de un cambio estructural en la creación de empleo, y caracterizan el tipo de desempleo como cíclico. Adicionalmente, el trabajo aporta evidencia sobre la forma como se ajusta el mercado laboral durante los ciclos económicos. En particular, señala que los salarios en Chile son “rígidos”, en el sentido que ante un shock real negativo, los salarios caen comparativamente poco, en relación a la evolución en otros países, como los del Este de Asia, y aún en relación a algunas economías latinoamericanas como México y Argentina.

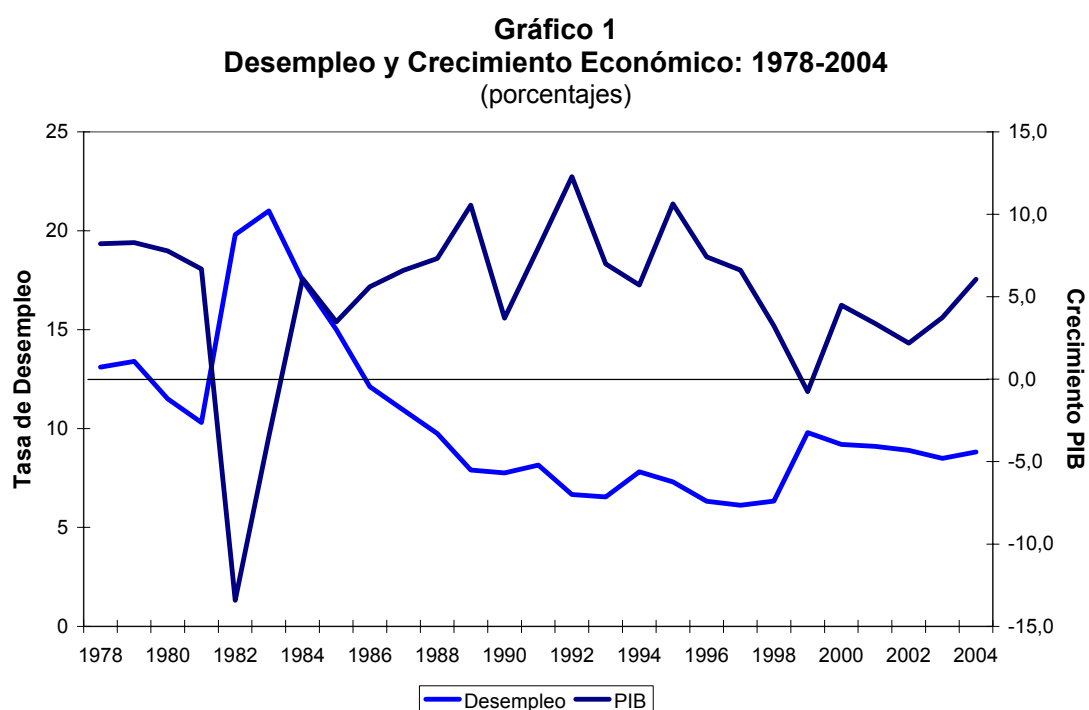
El trabajo de Céspedes y Tokman (2005) constituye un nuevo aporte a esta discusión. El análisis de estos autores se centra en los asalariados privados y sus estimaciones diferencian

los sectores productivos según la orientación de su producción (transables y no transables), apuntando a que estos sectores son heterogéneos en términos de su nivel de utilización de insumos y sustitución de capital/trabajo, heterogeneidad que influye en su ajuste frente a una desaceleración de la actividad económica.

El gráfico 1 reproduce la evolución del crecimiento del producto y el desempleo en la economía chilena. Se observa claramente el fuerte impacto que tuvo la crisis asiática, tanto sobre el nivel como en la persistencia del desempleo.

En una perspectiva de mediano plazo, como la que muestra este gráfico, la evolución de la tasa de desempleo no parece tan sorprendente. Céspedes y Tokman (2005) destacan que luego de la crisis de 1982 se necesitaron cerca de 10 años de crecimiento por sobre el 5% y 7 años de brechas de producto³ positivas para alcanzar niveles de desempleo cercanos al 6%.

A partir de esta mirada de mediano plazo, surge una preocupación por el comportamiento futuro del mercado laboral, en una economía altamente expuesta, tanto a los ciclos del comercio como a las variaciones de los flujos de capitales internacionales. Adicionalmente, si la experiencia muestra que frente a cada recesión o ciclo el “ajuste laboral es lento”, las hipótesis explicativas debieran incluir fenómenos más permanentes de inflexibilidad.



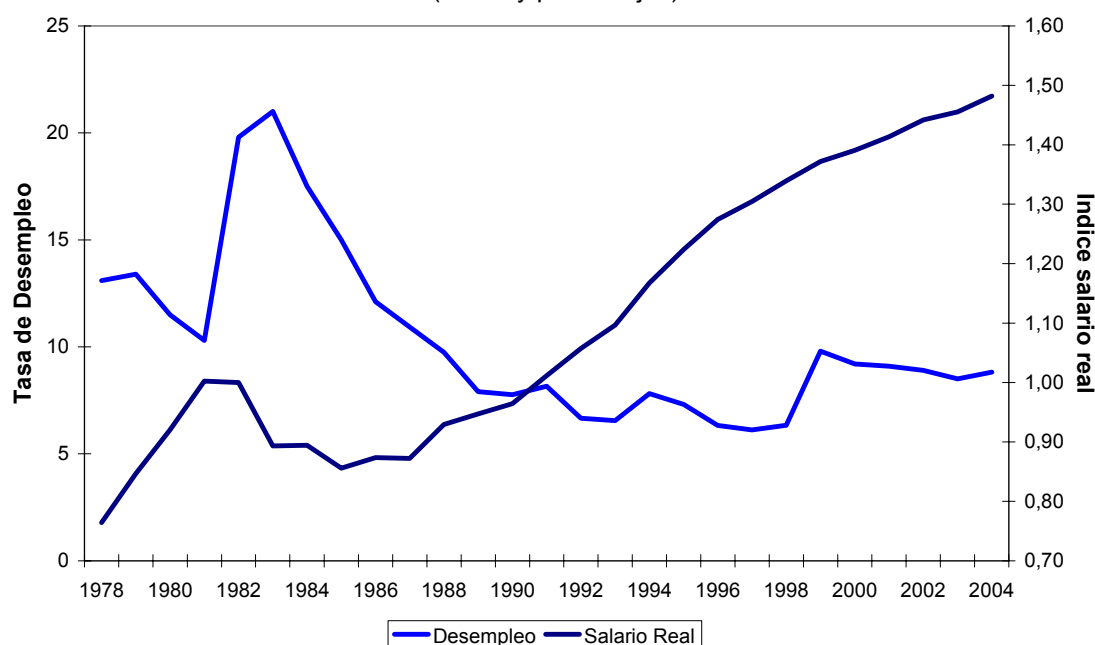
Fuente: Céspedes y Tokman (2005)

³ Se refieren a períodos en que el crecimiento efectivo del producto es mayor que el crecimiento del producto potencial de largo plazo estimado para la economía chilena.

Los estudios de Cowan et. al. (2005) y Céspedes y Tokman (2005) destacan que la evolución de los salarios reales y en particular el salario mínimo fueron determinantes en el lento ajuste de la crisis post 99. Existe diversa evidencia en ambos estudios que señala que los salarios reales no se ajustaron y, más aún, continuaron creciendo post crisis asiática. Adicionalmente el salario mínimo se fijó el año 1998 por un período de tres años, basado en expectativas de crecimiento de la economía que no anticiparon la crisis asiática y sus repercusiones en la economía chilena.

El gráfico 2 muestra nítidamente el aumento de los salarios reales, en la fase de desaceleración del crecimiento económico.

Gráfico 2
Salario Real y Desempleo: 1978-2004
(Índice y porcentajes)



Fuente: Céspedes y Tokman (2005)

Las estimaciones de demanda de trabajo asalariado realizadas por Céspedes y Tokman (2005) destacan la importancia de los salarios para explicar el lento crecimiento del empleo. En particular, concluyen que: tanto los salarios reales como la razón entre el salario mínimo y el salario promedio tienen un efecto negativo y significativo sobre la demanda por trabajo; el salario mínimo se habría tornado más restrictivo a fines de los noventa y comienzos de la presente década; y, cambios en los salarios mínimos afectan de manera significativa la dinámica de los salarios privados en la economía.

En términos sectoriales, el efecto del salario real y del salario mínimo habría sido más fuerte en el sector transable que en el no transable, debido a que el primer sector presenta

una mayor sustitución entre capital y trabajo y es más intensivo en mano de obra no calificada.

Así, los trabajos señalados proporcionan diversa evidencia sobre la existencia de una alta rigidez nominal y real de la economía chilena; en este sentido, la dinámica de formación de salarios en Chile no responde adecuadamente al ciclo económico. Cowan y Micco (2005) concluyen, a partir de la diversa evidencia existente que, el mercado laboral chileno “en vez de repartir el costo del ajuste en bajas salariales para todos los trabajadores, lo concentra en aquellos que pierden su trabajo”.

En relación al origen de esta rigidez salarial, existen diversas hipótesis complementarias, pero sin duda es uno de los temas que requiere un mayor estudio futuro dada la importancia que tiene para las perspectivas del mercado laboral. Céspedes y Tokman la atribuyen a la alta indexación salarial. Cowan *et. al.* (2005) identifican las siguientes fuentes de rigidez: (i) presiones salariales por parte del salario mínimo y el salario del sector público; (ii) rigideces introducidas por la institucionalidad de los contratos laborales imperantes;⁴ (iii) una curva de salarios plana, generada por una alta elasticidad de la oferta de jóvenes⁵; y, (iv) un sistema de pagos por despido (indemnizaciones) que sesga el ajuste hacia este mismo grupo.⁶

Finalmente, si bien Céspedes y Tokman (2005) se centran en la evolución del empleo en el sector asalariado, debido a que es la variable esencial para explicar el comportamiento de la tasa de desempleo, reconocen que el comportamiento de la oferta de trabajo (y en particular la tasa de participación femenina y el envejecimiento de la población) son fenómenos que también requieren atención. En particular, la alta elasticidad de la oferta de fuerza de trabajo secundaria (jóvenes y mujeres) al ciclo económico determina que en los períodos de recesión estos sectores se retiren del mercado laboral, pero vuelven cuando las condiciones laborales se tornan más favorables, determinando por lo tanto que el proceso de disminución del desempleo en la fase de recuperación sea más lento que el esperado.

A pesar que los trabajos mencionados son coincidentes en señalar el lento ajuste de la economía y la poca respuesta de los salarios a las condiciones del ciclo (en particular luego de la crisis asiática), las hipótesis sobre las causas de este lento ajuste son complejas de identificar y requieren de mayor investigación. Más aún, los trabajos que exponremos a continuación - que examinan la rotación laboral y el tipo de contratos que predomina en la economía chilena- plantean nuevas interrogantes a este respecto.

⁴ Existe evidencia empírica de una alta indexación de los salarios a la inflación; donde un reajuste semestral por inflación es una adecuada caracterización del patrón que siguen los salarios nominales. Adicionalmente, en el sector de la economía que negocia colectivamente priman contratos salariales largos, de al menos dos años, lo cual también es otra fuente de rigidez salarial.

⁵ Es decir, en una situación de recesión los jóvenes se retiran del mercado laboral, prefiriendo continuar sus estudios o prefiriendo la inactividad; ello disminuye la presión a la baja en los salarios.

⁶ Dado el sistema de indemnizaciones vigente, los trabajadores más antiguos tienen pocos incentivos para aceptar disminuciones de salarios frente a una recesión, pues el despido se va a concentrar en los trabajadores más jóvenes.

2. NUEVO ESCENARIO: ALTA TASA DE ROTACIÓN LABORAL

Los significativos flujos de empleos, tanto a nivel de empresas como de trabajadores, es uno de los aspectos del mercado laboral que la literatura comienza a estudiar con mayor atención a partir de la década del 90, principalmente en EE.UU.

Tradicionalmente sólo se ha observado el empleo neto generado en la economía, pero detrás de esas cifras netas hay permanentemente elevados niveles tanto de creación como de destrucción de empleo. Como destaca el trabajo de Aguilera et. al. (2005), que reseña parcialmente esta literatura, el trabajo pionero de Davis, Haltiwanger y Schuh (1996) observa que el crecimiento neto de empleos a nivel de empresas es muy procíclico,⁷ en tanto la destrucción de empleos es más volátil y contracíclica. Por otra parte, los estudios a nivel de trabajadores demuestran que los flujos hacia el empleo no provienen sólo de personas desempleadas, sino que aproximadamente la mitad del flujo hacia el empleo proviene directamente de inactivos, que están fuera de la fuerza laboral.⁸

Estos temas han comenzado a ser analizados en Chile sólo recientemente, y a pesar de que las bases de datos existentes presentan una serie de limitaciones, importantes resultados e implicancias de política laboral se deducen de estos primeros análisis.

Flujos de Empleo en Chile

El primer análisis de los flujos de empleo en Chile se basó en datos de la ENIA y fue realizado por Camhi, Engel y Micco (1997). Más recientemente, Reinecke y Ferrada (2005) estudian este tema en base a información de la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS). Cowan y Micco (2005) analizan las implicancias de esta rotación en términos del consumo de los hogares y los desafíos para los sistemas de protección de los trabajadores.

Los datos para Chile señalan que en el período 1996-2002 el empleo cayó en promedio a una tasa de 0,3% al año; período en que se crearon puestos de trabajo a una tasa de un 12,9% y se destruyeron a una tasa de 13,2% anual; con una rotación global de 26,2% . Esta tasa es similar a la de otros países de la muestra y ligeramente inferior a la de Brasil y México. (ver Cuadro 1)

⁷ Se refiere a la diferencia entre las tasas de creación y destrucción de empleos.

⁸ Aguilera et. al. (2005) citando a Blanchard y Diamond (1990).

Cuadro 1
Flujos de Empleo

País	Canadá	Nueva Zelandia	EE.UU(a)	Francia	Alemania	Italia	Finlandia	Brasil (b)	Chile (c)	México (d)
Cambio Neto	2,6	-4,1	1,5	0,7	1,5	1,2	-1,6	1,1	-0,3	6,0
Creación Bruta	14,5	15,7	11,4	13,9	9	12,3	10,4	16,0	12,9	19,5
Entrada	3,2	7,4		7,2	2,5	3,9	3,9	7,2	2,3	7,3
Distribución Bruta	11,9	19,8	9,9	13,2	7,5	11,1	12	14,9	13,2	13,5
Salida	3,1	8,5		7	1,9	3,8	3,4	5,0	3,1	4,2
Rotación	26,4	35,5	21,3	27,1	16,5	23,4	22,4	30,9	26,2	33,0

Fuente: Cowan y Micco (2005), citando a Reinecke y Ferrada (2005) para Chile y otros autores.

(a) Para EE.UU. la OECD reporta los siguientes valores: Neto 2,6, Creación 13, Entrada 8,4 y Salida 7,3

(b) Cubre todas las firmas que pagaron impuestos en Brasil.

(c) Cubre las empresas afiliadas

Adicionalmente, Cowan y Micco destacan que un 25% de la destrucción de empleos se debe al cierre de plantas, basándose en los datos de la ACHS-OIT.⁹ La rotación de puestos de trabajo difiere según sectores económicos en el caso de Chile, siendo especialmente alta en la construcción (57,3%) y en la agricultura (33%), en tanto la industria tiene una tasa de rotación de 25,9% (Ver Cuadro 2). La rotación es superior también para los trabajadores más pobres: la rotación en el primer quintil de salarios es un 75% más alta que en el quinto quintil; es decir, la pérdida de empleo es un determinante esencial de la situación de pobreza.

Cuadro 2
Flujos de Empleos en Chile por Sectores Económicos

Sector	Rotación		
	Continuas	Entradas-Salidas	Total
Agricultura Caza y Pesca	27,5	5,5	33,0
Minas y Canteras	23,1	7,4	30,5
Manufactura	18,9	5,5	24,4
Construcción	45,7	11,6	57,3
Electricidad, Gas y Agua	13,8	6,3	20,1
Comercio	18,9	5,6	24,5
Transporte y Comunicación	20,2	6,1	26,3
Servicios	16,8	4,3	21,1
Industrias No Especificas	26,8	7,4	34,2
Manufactura (ENIA 1979-1999)	16,2	9,8	25,9

Fuente: Cowan y Micco (2005) en base a datos de la ACHS/OIT en Reinecke y Ferrada (2005).

Nota: Para todos los sectores se usa información de la ACHS en el período (1996-2002), salvo para a Manufactura (ENIA 1979-1999) que se obtiene de la Encuesta de Industria Anual

⁹ Como señalan Cowan y Micco (2005) esto es relevante para el tema de los “ingresos durante el desempleo”, debido a las dificultades de pagar las indemnizaciones en el caso de quiebras de empresas. Estos datos corresponden a una muestra de empresas de la Asociación Chilena de Seguridad, analizados por la OIT.

Esta creación y destrucción de puestos de trabajo (rotación de empleos) va a influir a su vez en la rotación de trabajadores, donde se tiene que sumar también la rotación que resulta de reemplazar a un trabajador por otro en el mismo puesto de trabajo. En el caso de Chile no existen estadísticas adecuadas sobre rotación de trabajadores, pero la evidencia internacional señala que la rotación total de trabajadores es por lo menos dos veces mayor que la rotación de puestos de trabajo.¹⁰

Uno de los aspectos interesantes del trabajo de Cowan y Micco es que destacan tanto los aspectos positivos como negativos de la rotación.

La rotación de puestos de trabajo tiene un impacto positivo sobre el crecimiento de la economía: parte importante del crecimiento de la productividad se debe a la reasignación de trabajadores desde firmas menos productivas a firmas más productivas. Cowan y Micco destacan el estudio de Foster, Haltiwanger y Krizan (1998) quienes concluyen que entre un 35% a un 50% del crecimiento en la productividad total de factores (TFP) se debe a la reasignación de factores entre plantas manufactureras en EE.UU. Un estudio realizado para el caso de Chile, por Bergoeing, Hernando y Repetto (2003) determina que la mayor parte de las ganancias de productividad también se deben a la reasignación de factores, alcanzando a porcentajes cercanos al 60% entre 1981-99 y un 80% entre 1990 y 1997 en Chile.

Así, estos autores apoyan la hipótesis que sostiene que facilitar la reasignación de factores productivos tiene un efecto positivo sobre la productividad. Se debe hacer notar que otros estudios como Auer et.al. (2004) enfatizan, por el contrario, que la antigüedad y la estabilidad del empleo tiene un efecto positivo en la productividad del trabajador, asociado al efecto más tradicional del efecto del capital humano específico sobre la productividad de las firmas.¹¹

Por otra parte, Cowan et. al. (2005) señalan que se ha demostrado que la capacidad de la economía de ajustar sus niveles de empleo está influenciada por las regulaciones laborales existentes; por lo tanto, a través de esta vía hay un impacto desde la legislación a la productividad laboral. Micco y Pages (2004) encuentran también que en países donde la regulación laboral es más restrictiva, hay menos reasignación de empleo.¹²

La contraparte del efecto positivo de la rotación laboral, sobre la reasignación de factores y sobre la productividad, es el efecto negativo sobre el consumo y el ingreso familiar. Las estimaciones para EE.UU. señalan que la caída de los ingresos del jefe de hogar no genera un impacto tan grande en el consumo familiar, debido a que las familias reciben transferencias significativas del Estado y tienen una capacidad propia para recurrir a ahorros o endeudarse. Sin embargo, se esperaría un impacto mayor en países en desarrollo.

¹⁰ Cowan y Micco (2005) basado en diversos autores.

¹¹ Estos autores muestran datos para los países de la OECD en el período 1992-2002.

¹² Caballero *et. al.* (2004) destacan que los países que tienen mayores costos de despido tienen un ajuste más lento del empleo, frente a fluctuaciones del producto y esto a su vez incide en una reducción en el crecimiento de la productividad en torno al 0,85% anual. (citado por Cowan y Micco, 2005)

En el caso de Chile los datos existentes no permiten analizar el impacto del ingreso del jefe de hogar sobre el consumo familiar. Por lo tanto, Cowan y Micco (2005) realizan un estudio exploratorio para analizar cómo responde el ingreso del hogar a la pérdida de empleo del jefe de hogar, a través de un corte transversal de hogares utilizando la Encuesta CASEN 2003. Existen algunos factores que aminoran el efecto de la pérdida del empleo del jefe de hogar, como un aumento en el empleo de otros miembros del hogar; incrementos de las transferencias privadas y un aumento en los subsidios estatales que recibe el hogar, pero el efecto paliativo de estas compensaciones es bastante restringido. Se estima que el ingreso *per cápita* del hogar se reduce cerca de un 50%, lo cual conlleva una reducción del consumo de al menos un 20%. Por lo tanto, sus estimaciones señalan que el efecto de la pérdida de empleo es mucho más significativo en Chile que en EE.UU.

La conclusión es que los mecanismos formales de protección de ingreso en Chile juegan un rol muy pequeño a la hora de estabilizar el ingreso de las familias. Esta evidencia apoya la hipótesis que han planteado también otros autores relativa a que el monto del actual seguro de desempleo es bajo en Chile. Adicionalmente, se menciona que hay otros efectos negativos de este bajo monto (más allá del efecto directo sobre las familias), y es que no permite un buen pareo (*match*) de las personas que buscan empleo, las cuales enfrentadas a una caída importante en su consumo se ven forzadas a reducir su tiempo de búsqueda de empleo y acceder a trabajos en forma apresurada, sin lograr un match adecuado entre las calificaciones ofrecidas y demandadas, lo cual puede influenciar negativamente la productividad del trabajador. (Cowan y Micco, 2005)

En suma, retomado el argumento central, la rotación laboral tendría un efecto positivo sobre la productividad pero un efecto negativo sobre el consumo de los hogares, planteando por lo tanto una disyuntiva o *trade off* entre más crecimiento o más estabilidad en los hogares.

Flujos de Empleo a nivel Nacional

El estudio de Aguilera et. al. (2005) proporciona nuevos antecedentes para el conjunto del país sobre la rotación de los trabajadores. Se utiliza información de la Encuesta Nacional de Empleo del INE desde el año 1996 al 2004, con esta información se construyen paneles cortos, que permiten seguir a las personas durante 3 a 18 meses. Dado que el proceso de “*matching*” o pareo de las familias es complejo, pues no hay una identificación única de las personas en este tipo de encuestas, el porcentaje de identificación o recuperación de los datos es decreciente en el tiempo, y va desde un 61% para una muestra que tienen una antigüedad de un trimestre hasta 14% para la muestra más antigua, que tiene una antigüedad de 6 semestres. Obviamente, este tipo de observación presenta sesgos, pues las familias que permanecen en sus hogares (y pueden ser identificadas) difieren en sus características de aquellas que han cambiado de hogar. Los autores sostienen que estos sesgos -al menos en términos de tasa de desocupación- no serían tan serios para paneles cortos (3 meses), pero son importantes para los paneles largos (más de un año).

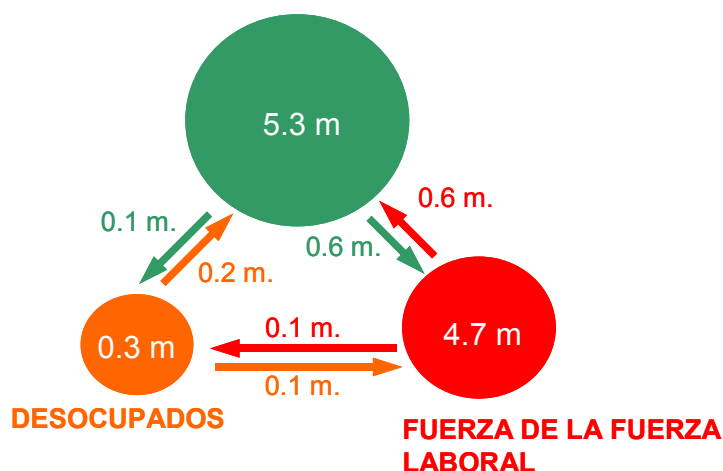
Estos datos –a pesar de sus limitaciones- confirman la tendencia que había sido observada en la literatura internacional: los flujos de empleo son elevados.

Las cifras indican que 600.000 personas se desplazaron anualmente desde ser inactivos a estar ocupados, y un número similar hizo la trayectoria contraria en el mercado laboral chileno. De hecho, es más importante la cantidad de personas que se mueven en un año desde estar ocupados hacia inactivos, que los que ingresan a la desocupación desde una situación de empleo. En términos de los desocupados, el flujo que proviene desde el empleo es tan grande como el que proviene de la inactividad (Ver Gráfico 3).

Estas cifras implican que la mitad del flujo de aumento anual del desempleo no tendrían posibilidades de acceso al seguro de desempleo, porque provienen de la inactividad¹³ y no de la ocupación (recordar que se requiere de un periodo de 12 meses de cotizaciones para acceder a este beneficio). Por otra parte, de las personas que se mantuvieron empleadas durante 12 meses, un porcentaje importante de ellas (32,5%) estuvieron desempleadas en meses intermedios; esta última cifra representaría una estimación mínima de la rotación anual que está experimentando el mercado laboral en Chile.

Esta rotación laboral de un 32,5%, aproximadamente, es similar a los resultados obtenidos por Reinecke y Ferrada (2005) con datos de la ACHS y a las cifras provistas por Davis, Haltiwanger y Schuh (1996) para EE.UU.

Gráfico 3
Flujo de Personas entre Estados Ocupacionales : 1997-1998 (enero-marzo)



Fuente: Aguilera *et. al.* (2005)

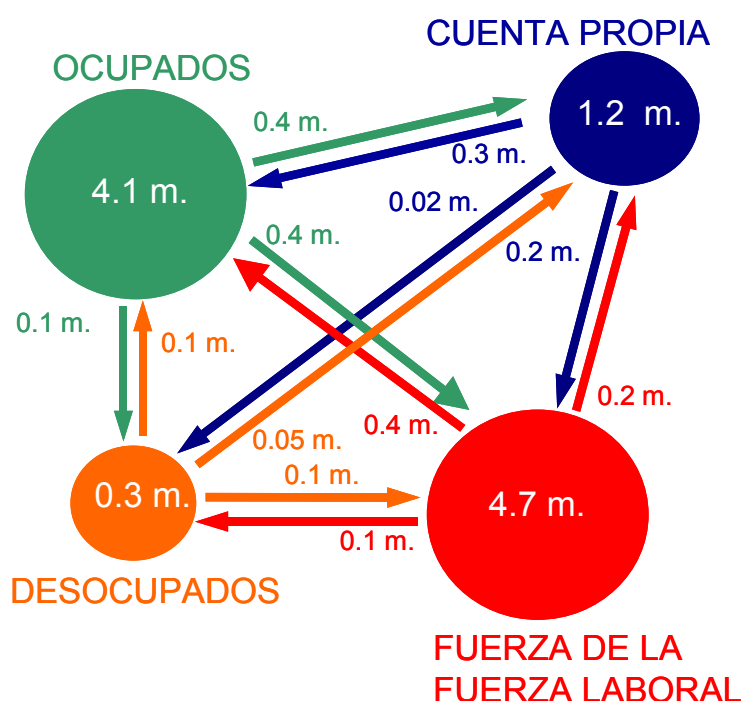
El cuadro se torna más complejo cuando se diferencia entre asalariados y cuenta propia. Existe un importante flujo desde los trabajadores cuenta propia a los asalariados y viceversa. Estos movimientos -que no son percibido por las estadísticas normales de la

¹³ No tenemos antecedentes para poder identificar si estas personas, que están inactivas y que luego pasan a estar desocupadas, están ingresando por primera vez al mercado laboral o si son trabajadores “descorazonados”(cesantes que se habían cansado de buscar trabajo) y que se vuelven a reintegrar al mercado laboral.

Encuesta de Empleo- señalan que hay una distinción mucho menos clara entre quiénes están en cada categoría. Por ejemplo, implicaría que trabajadores formales pasan a ser informales muy frecuentemente, y viceversa; previamente se consideraba que éstas eran categorías a las cuales los trabajadores se adscribían, y que representaban segmentos bien definidos del mercado laboral (Ver Gráfico 4).

Estos resultados tienen enorme importancia para los temas de la seguridad social, como las imposiciones previsionales y los seguros de cesantía, porque determinan un patrón de cotizaciones muy discontinuo en el tiempo.

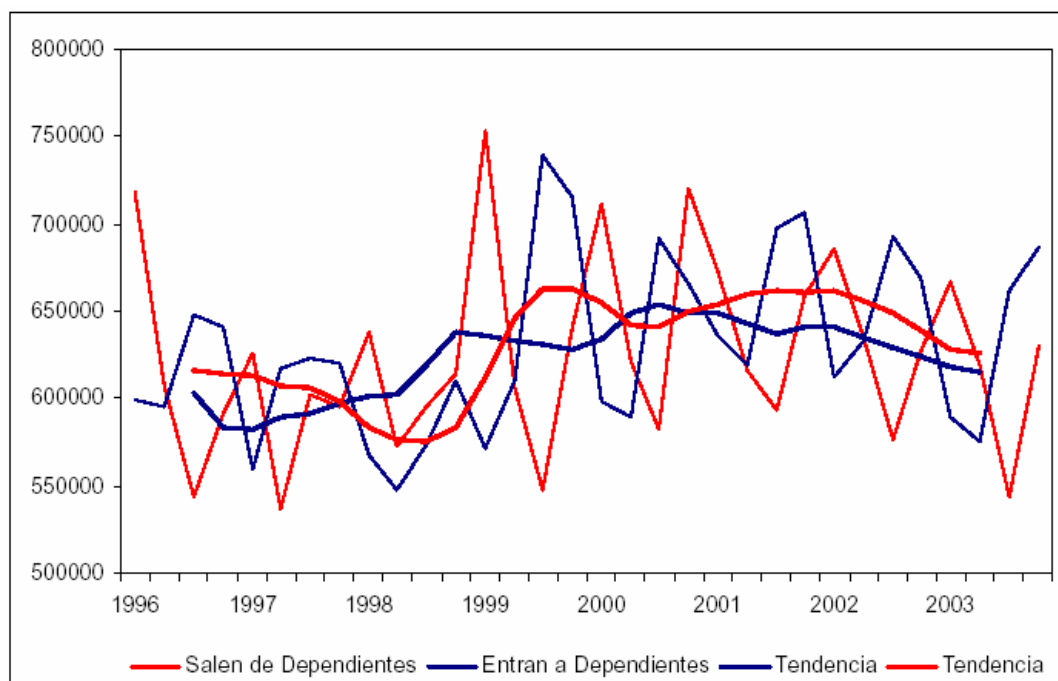
Gráfico 4
Flujos de Personas entre Estados Ocupacionales, incluyendo Cuenta Propia:
1997-1998 (enero-marzo).



Fuente: Aguilera et. al. (2005)

Las entradas y salidas de empleo se resumen en el gráfico 5 para los asalariados (dependientes) en el período 1996 al 2004, gráfico que permite observar la tendencia de la creación (destrucción) de empleos, medidos como el número de personas que entra a (sale de) un trabajo asalariado desde cualquiera de las otras categorías (desempleo, inactivo, cuenta propia). Estas cifras muestran un incremento en los flujos de salida y entrada y una mayor volatilidad de estas cifras a partir de la crisis asiática del año 1999.

Gráfico 5
Flujos y Tendencias de la Entrada y Salida hacia y desde los Dependientes en el
Tiempo



Fuente: Aguilera *et. al.* (2005)

El tema de la alta rotación implica también un cierto puzzle para las hipótesis previas de rigidez de la economía o lenta capacidad de ajuste de los salarios frente a los shocks macroeconómicos. Los cambios entre estados de empleo (ocupados/ desocupados/ cambio de empresa, etc.) debieran traducirse en la posibilidad de modificar los contratos salariales vigentes; ello haría menos efectiva la indexación salarial y cualquier tipo de rigidez de los contratos laborales. Otro tema nuevo que surge a partir de esta evidencia es la pregunta de qué factores están detrás de esta alta rotación y cuál es la incidencia de la legislación; es decir, ¿son los contratos temporales de trabajo un reflejo de una legislación muy flexible?; o, por el contrario, ¿se precarizan las relaciones laborales, para evitar los costos ligados a los contratos indefinidos, como un efecto paradójico de una legislación laboral rígida?

Rotación del Empleo Juvenil

La discusión previa, sobre cuán alta es la rotación laboral en Chile, fue en gran parte ocasionada por la existencia de una nueva base de datos del Seguro de Cesantía. Esta base, que registra todos los nuevos contratos que se suscriben a partir de octubre del 2002, permitió observar que los cambios de empleadores y los períodos de lagunas de actividad (no declaración de cotizaciones) eran mayores que los detectados con los datos

tradicionales de las Encuestas de Ocupación y Desocupación. Ello porque esta base permite obtener observaciones de panel (datos de una misma persona a través del tiempo), información que – a excepción de los datos de la ACHS/OIT utilizados en Reinecke y Ferrada (2005)- no estaban disponible previamente en Chile a pesar que este tipo de estudios han sido de amplia difusión a nivel internacional.

El trabajo de Fajnzylber y Reyes (2005) es un aporte muy interesante en esta línea. El trabajo comienza por clarificar cuál puede ser la utilidad de esta nueva base estadística: dado que la base registra sólo los nuevos contratos, no es una buena estimación aún (a tres años de su creación) del conjunto de la población chilena. Sin embargo, si es interesante para estudiar a los trabajadores más jóvenes (menores de 30 años) quienes, por tener una mayor rotación y una entrada más reciente al mercado laboral, están mejor representados en la base.

El estudio citado focaliza su análisis en este grupo de población joven y aporta nueva evidencia sobre el tipo de relaciones laborales que existen en nuestra economía.¹⁴

Una acotación que debe tenerse en cuenta, es que dado que la información de esta base presenta una “ventana finita de observación”; es decir, no sabemos cuál va a ser la duración de los contratos que se encuentran vigentes a Noviembre del 2004 (último periodo para el cual se toman los datos), los datos están sujetos a lo que en la literatura se denomina “*censoring*”. Los autores llegan a la conclusión que “una ventana como la que hoy presentan los datos del Seguro de Cesantía es suficiente para analizar duraciones de contratos a 12 o 18 meses, pero no para contratos más largos.

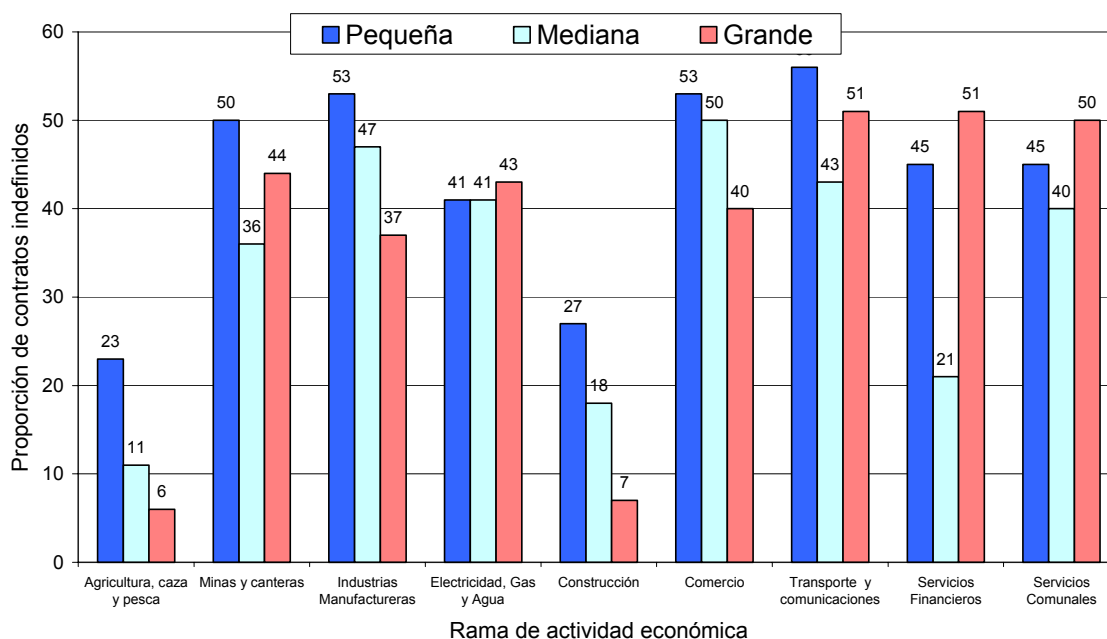
La noción prevaleciente era que los contratos indefinidos prevalecían en las relaciones de más largo plazo; este tipo de contratos da derecho a indemnización por años de servicio. Sin embargo, la evidencia encontrada es que la relación entre tipo de contratos y protección del trabajador es distinta a la esperada.

En primer lugar, se observa que hay un bajo uso de contratos indefinidos para el conjunto de la economía y que existen fuertes diferencias sectoriales. La proporción de trabajadores con contratos indefinidos fluctúa desde un 12% en la agricultura hasta un 46% en comercio y 49% en transporte y comunicaciones. Por lo tanto, más de la mitad de la población joven que ha suscrito contratos en los últimos años lo hace en modalidades de contrato a plazo fijo, o por una modalidad distinta al contrato indefinido.

¹⁴ Para el tramo de 20 a 24 años y 25 a 29 años el número de afiliados en la base representa un 118% y 106% de los asalariados según la información del INE a noviembre del 2004, respectivamente. Esta cifra supera al 100% porque dentro de los afiliados pueden existir personas que tuvieron un empleo con contrato (a partir del 2002), pero que en la fecha de la encuesta de empleo del INE habían cambiado de categoría ocupacional (eran trabajadores independientes o cuenta propia, estaban cesantes o inactivos). Las estadísticas existentes en Chile no permiten estimar cuál es la cobertura efectiva del Seguro de Cesantía. Según este estudio, la cobertura efectiva para el promedio de la población está entre un 87% y un 26%; pero dado el amplio rango de estimación, en la práctica no sabemos cuál es la cobertura.

En segundo lugar, los contratos indefinidos no tienen una relación directa con el tamaño de la firma; la relación se asemeja más a una forma de U. Como señalan los autores, este resultado podría deberse a que las empresas medianas presentan algunas características particulares, por lo tanto, a continuación presentamos los resultados por tamaño de la firma y sector de actividad (Ver Gráfico N° 6).

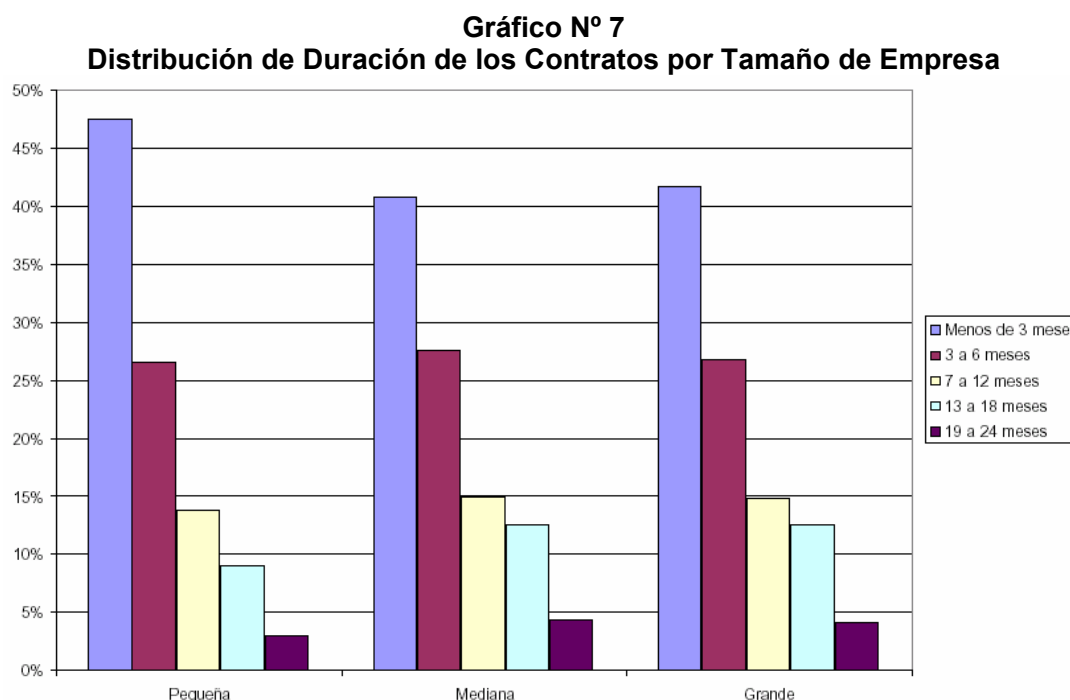
Gráfico 6
Uso de Contratos Indefinidos por Rama de Actividad Económica y Tamaño de Empresa. (porcentajes)



Fuente: Fajnzylber y Reyes (2005)

A nivel sectorial, llama la atención que las empresas grandes en los rubros de agricultura y construcción no hacen uso de contratos indefinidos, y que las relaciones laborales sean muy distintas entre empresas pequeñas y grandes al interior del mismo sector, donde es posible que las empresas grandes realicen una mayor subcontratación para labores específicas, o que el uso de contratos a plazo fijo requiera de una mayor capacidad de administración de Recursos Humanos. La relación en forma de U se observa claramente en cuatro sectores productivos, y en particular en el sector de servicios financieros, donde un 45% de las empresas pequeñas tienen contratos indefinidos, porcentaje que baja a 21% para las empresas medianas y sube a 51% para las empresas grandes. Obviamente aquí hay razones distintas que llevan a las empresas a preferir distintos tipos de contrato, pero las causales de este resultado están aún inexploradas, así como las consecuencias que éstas tienen para la protección del trabajador.

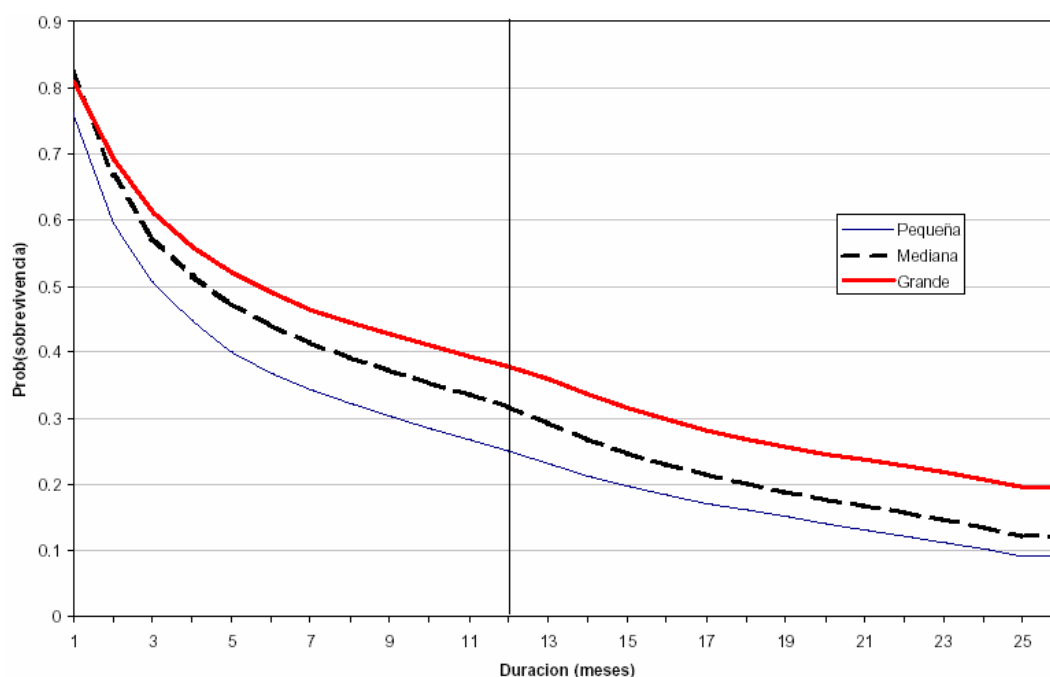
Otra evidencia se refiere al corto tiempo de duración de los contratos: en general los contratos duran menos de 3 meses: un 47% de los contratos duró menos de 3 meses en las empresas pequeñas, cifra que alcanzó a un 41% para las empresas medianas y 42% para las empresas grandes (Ver Gráfico 7).



Fuente: Fajnzylber y Reyes (2005)

Hay que recordar que estos datos se calculan sobre una base que sólo tiene registros a partir de octubre del 2002 y que representa a trabajadores jóvenes. Para tratar de corregir el problema de *censoring* al cual se había hecho referencia previamente, los autores calcularon funciones de sobrevivencia por tipo de empresa. El gráfico 8 permite nuevamente observar la corta duración de los contratos y cómo hay una relación directa entre duración y tamaño de la empresa. La probabilidad que un contrato dure más de un año es sólo cercana al 25% para las empresas pequeñas, en tanto alcanza casi al 40% en las empresas grandes.

Gráfico 8
Funciones de Supervivencia de los Contratos por Tamaño de Empresa



Fuente: Fajnzylber y Reyes (2005)

Estos resultados plantean nuevamente la existencia de un cierto puzzle sobre los determinantes del lento ajuste de los salarios. El hecho que predominen contratos de corta duración implica que las condiciones para re-negociar contratos se ven facilitadas, al menos desde un punto de vista legal, y otros temas contractuales, como las cláusulas de indexación, debieran ser menos importantes.

Dado que la evidencia sobre rigidez salarial es bastante sólida, sería interesante que nuevos estudios profundizaran sobre el comportamiento salarial de los trabajadores jóvenes y de los trabajadores con contratos que permiten frecuentes renegociaciones. Obviamente una explicación, que es consistente con los estudios previos sobre rigidez salarial, es que el sector que muestra una alta rotación y que tienen predominancia de contratos de corto plazo está a su vez restringido por el salario mínimo.

Sin embargo, puede ser interesante también explorar nuevos determinantes de la rigidez salarial. En la literatura sobre salarios de eficiencia tradicionalmente se ha asociado la rigidez salarial a decisiones endógenas de las empresas, por ejemplo ligados a salarios de eficiencia y factores de equidad (*fairness*). La experiencia internacional señala también que los ajustes nominales de salarios se ven facilitados en países de alta inflación, como las experiencias pasadas en América Latina, o cuando en los países predominan contratos salariales donde existe un importante componente de salarios variable, como es el caso de Korea; ambas condiciones están ausentes en el caso de Chile. Finalmente, una

segmentación entre un sector industrial moderno (que es el que se refleja prioritariamente en las estadísticas de salario del INE) y el resto de la economía, podría dar lugar también a relaciones contractuales y formas de determinación de los salarios distintas entre sectores, que se confunden porque no es posible identificar con precisión cuáles son los trabajadores que están adscritos a cada segmento del mercado laboral.

3. HETEROGENEIDAD DEL COMPORTAMIENTO SECTORIAL

Varios de los trabajos previamente analizados destacan el tema de la heterogeneidad que se observa en el mercado laboral chileno. El trabajo de Céspedes y Tokman destaca la heterogeneidad que existe entre el sector transable y no transable de la economía, donde el sector transable se ve más afectado por la evolución de los salarios reales y la relación entre el salario mínimo y el salario promedio.

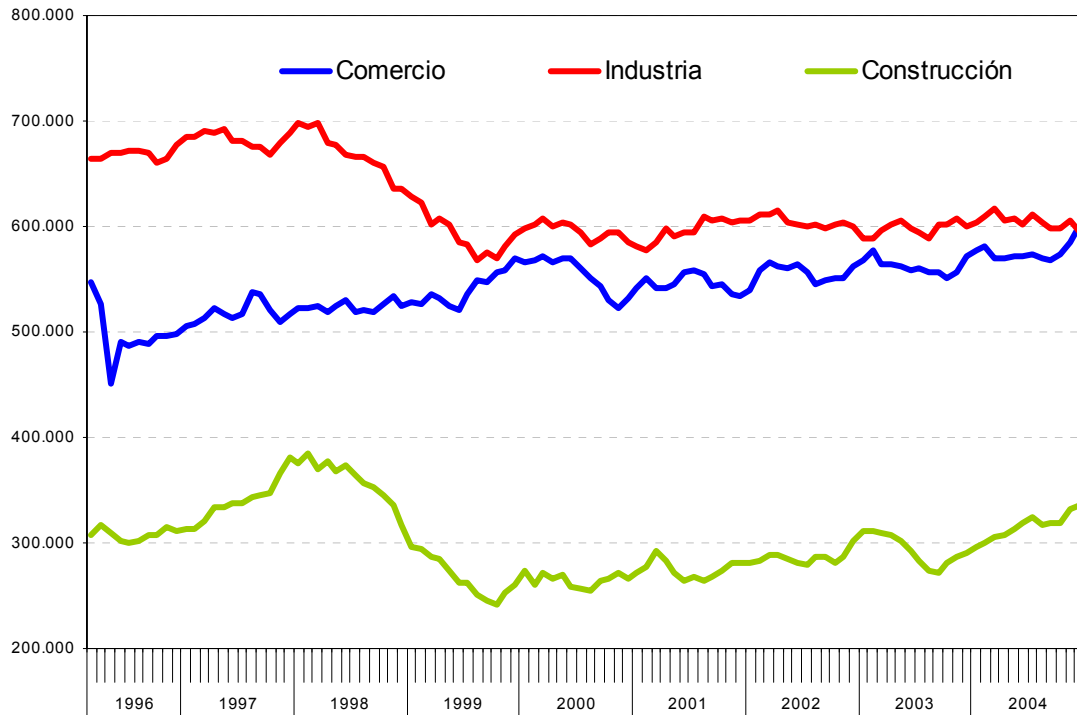
Flores y Morandé (2005) analizan la evolución de tres sectores productivos: comercio, construcción e industria. Ellos plantean que existen fuertes diferencias sectoriales en la evolución del empleo asalariado, destacando que los sectores reaccionan en forma diversa frente al crecimiento de la economía internacional, que presentan distinta sensibilidad ante el cambio en los salarios promedios y los salarios mínimos, y diversos grados de sustitución entre capital y trabajo.

El Gráfico 9 (trabajadores asalariados privados) muestra la distinta evolución de estos tres sectores en términos de empleo, hipótesis que se demuestra más formalmente a través de test de co-integración .

Las estimaciones de demanda de trabajo sectoriales confirman el impacto diferenciado que las variables explicativas tienen en los distintos sectores productivos. La evolución de la demanda de trabajo en el sector comercio se ve afectada por el tipo de cambio real y el costo de uso del capital; sin embargo, no se encuentra una relación negativa (como sería esperable) entre el empleo y las remuneraciones y el salario mínimo. El salario mínimo afecta negativamente la contratación de trabajadores, tanto en el sector de la construcción como en la industria, pero la remuneración promedio sólo afecta negativamente al sector construcción.¹⁵

¹⁵ Sin embargo, sería necesario precisar si hay una potencial correlación entre remuneración y salario mínimo que pueda afectar la estimación de los coeficientes. Ello permitiría determinar si las diferencias que se observan entre algunos resultados de éste trabajo y Céspedes y Tokman (2005) se derivan de la especificación del modelo o de las metodologías utilizadas.

Gráfico 9
Trabajadores Asalariados Privados

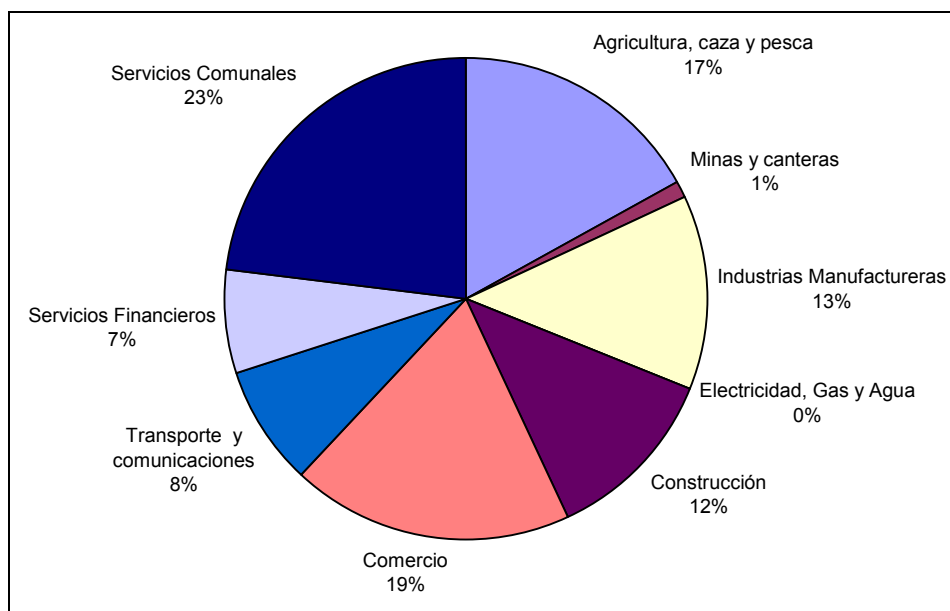


Fuente: Flores y Morandé (2005), basado en datos del INE.

Así, los diversos trabajos apuntan a características distintivas de la heterogeneidad sectorial: la evolución a través del ciclo es distinta (Flores y Morandé, 2005); pero también los flujos de empleo son diferentes entre los sectores económicos (Aguilera *et. al.*, 2005); y, los contratos de trabajo difieren sectorialmente (Fajnzylber y Reyes, 2005)

La evidencia presentada por Aguilera *et. al.* (2005) destaca que la construcción y la agricultura contribuyen en forma importante a la creación y destrucción de empleos, lo cual determina la gran inestabilidad de los empleos en estos sectores y la corta duración del empleo (Ver Gráfico 10).

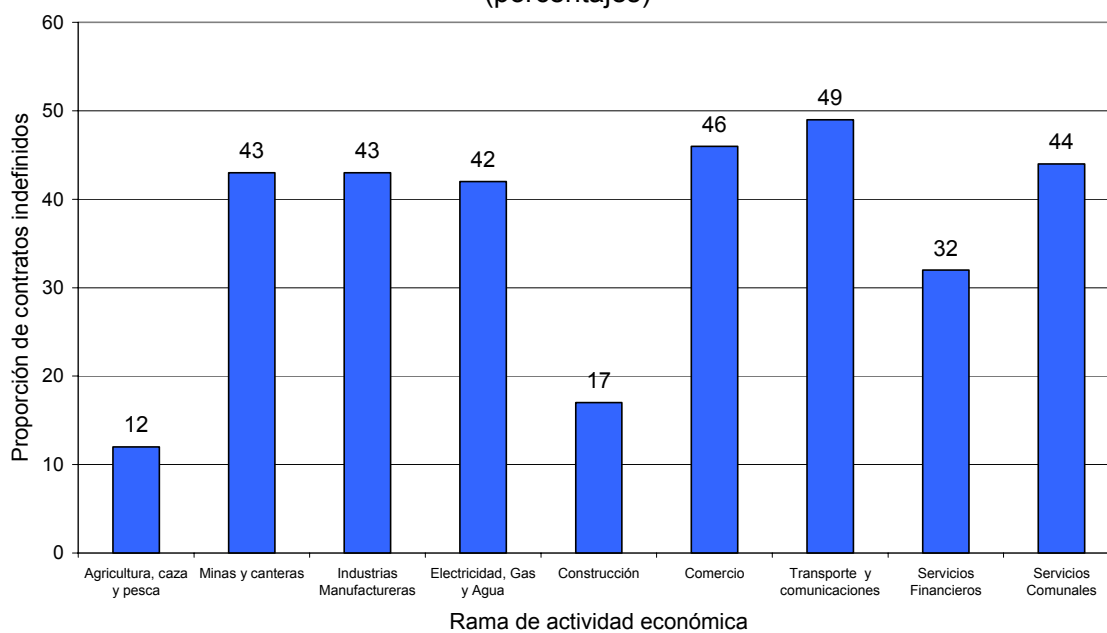
Gráfico 10
Participación en la Destrucción de Empleos por Sectores Económicos
 (sumas trimestrales para el período 1:1996 – 1:2004)



Fuente: Aguilera et. al. (2005)

El trabajo de Fajnzylber y Reyes (2005) destaca las fuertes diferencias en términos de tipo de contratos y duración de contratos de los trabajadores jóvenes, en distintos sectores productivos. El cuadro siguiente presenta la proporción de contratos indefinidos por rama de actividad económica, cifras a las que habíamos hecho referencia previamente, que presentan un mínimo para la agricultura y un máximo para los sectores de comercio y transporte y comunicaciones.

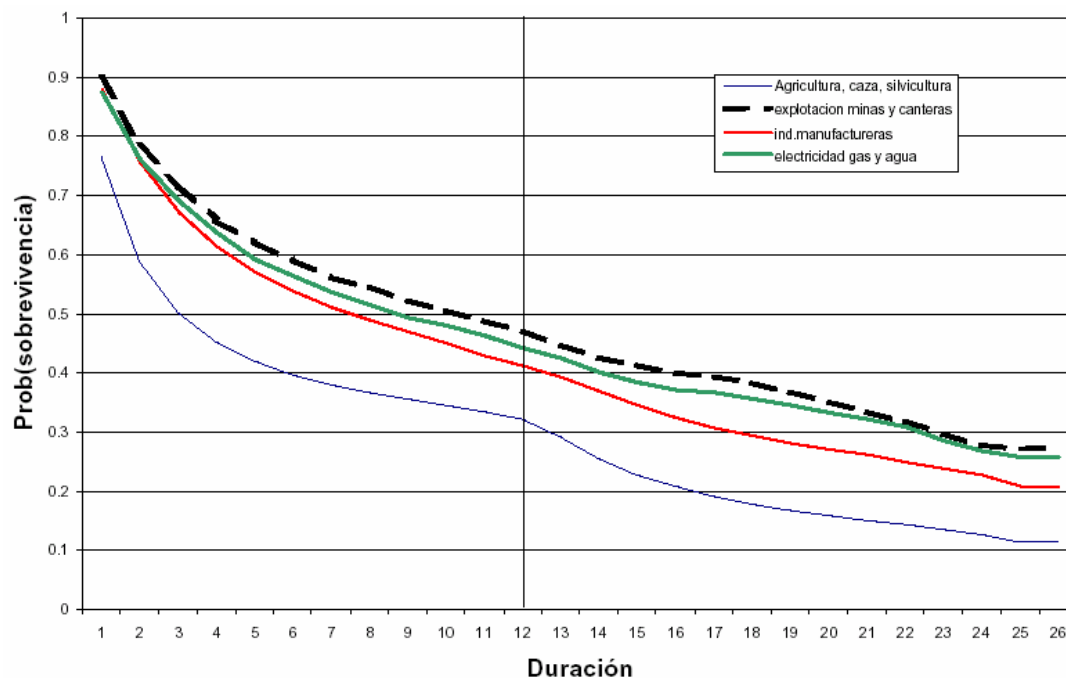
Gráfico 11
Uso de Contratos Indefinidos por Rama de Actividad Económica
 (porcentajes)



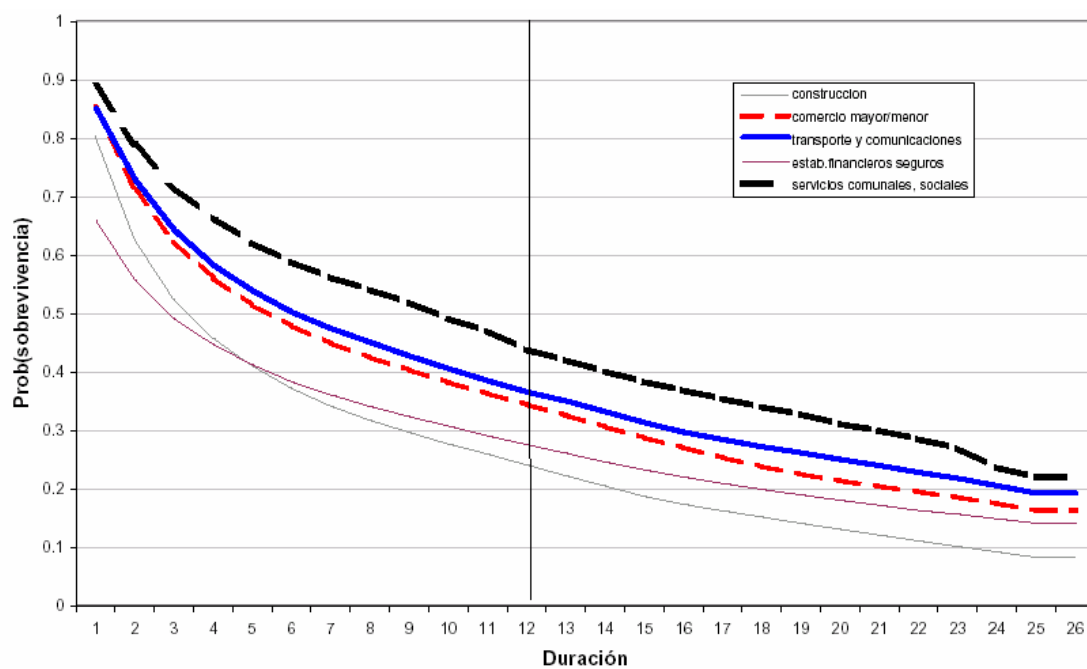
Fuente: Fajnzylber y Reyes (2005)

La duración de los contratos también varía según rama de actividad, como se muestra a continuación:

Gráfico 12 : Duración de Contratos según Rama de Actividad
Panel A



Panel B



Fuente: Fajnzylber y Reyes (2005)

La probabilidad de que un contrato sobreviva más de un año es de un 24% en el sector construcción, pero se acerca al 50% en el sector minero. Adicionalmente, los contratos de corto plazo dominan en las actividades con un empleo estacional, como son la construcción y la agricultura, pero siguen siendo predominantes también en los otros sectores, al menos para los trabajadores jóvenes.

En suma, la heterogeneidad sectorial parece ser importante en Chile y las investigaciones que muestran este comportamiento debieran a futuro profundizar en cómo estos efectos pueden afectar el comportamiento agregado de la economía.

Esta heterogeneidad en la estructura productiva también tiene consecuencias para el diseño y los resultados de los sistemas de protección a los trabajadores. Surge la interrogante si no se requieren medidas especiales para quienes –por las características de su sector productivo- tienen una mayor rotación.¹⁶

4. LEGISLACIÓN LABORAL: IMPACTO EN EL EMPLEO Y PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES

Uno de los temas más discutidos en la literatura, a la vez que uno de los aspectos más controversiales en términos de política pública, se relaciona con los efectos económico de las regulaciones y la legislación laboral.

El efecto negativo sobre la demanda de trabajo de un aumento en los costos laborales, es posiblemente el *trade-off* más analizado entre compensaciones y empleo. Los efectos de aumentos de los salarios mínimos sobre el empleo de los trabajadores no-calificados, el efecto de las indemnizaciones sobre la demanda de trabajo, y el impacto de las restricciones para reemplazar trabajadores en huelga sobre la demanda de trabajo, son temas también extensamente analizados en la literatura internacional.¹⁷ Adicionalmente, uno de los temas recientemente más estudiados es la hipótesis de que “la destrucción creativa de empleo es central para el crecimiento económico”¹⁸. Esta hipótesis – que se relaciona con nuestra discusión previa de flujos de empleo y rotación de trabajadores- implica que para incentivar el crecimiento económico se requiere una reasignación continua de trabajadores desde los sectores menos productivos a los más productivos. Pero, como señala el trabajo de Cowan y Micco (2005) está reasignación, que implica a su vez altas tasas de rotación de los trabajadores, tiene un costo significativo en términos de bienestar para estos hogares.

En el caso de Chile, uno de los primeros trabajos sobre el efecto de la legislación es el de Bergoing y Morandé (2002) quienes sostienen que las discusiones sobre la reforma laboral

¹⁶ Es interesante destacar que en EE.UU. las cotizaciones al seguro de desempleo varían en función del historial de despido de la empresa. Ver Micco y Cowan (2005 b) y Blanchard (2004).

¹⁷ Ver por ejemplo, Budd (1999), Heckman y Pagés (2000), Caballero et. al. (2004).

¹⁸ Ver Caballero et. al. (2004) y comentarios de E. Engel en *Seminario Expansiva “Políticas para la creación de empleos”*, abril 2005.

y su posterior implementación aumentaron los costos de contratación, generando un cambio estructural en la demanda de trabajo. En la primera sección de este trabajo hemos revisado trabajos que señalan que no existen antecedentes sobre un cambio estructural en la demanda de trabajo, y que el tipo de desempleo que se genera a partir de la crisis asiática se caracteriza adecuadamente como un desempleo cíclico.¹⁹

A lo largo de este trabajo, diversos aspectos relacionados con la legislación o las regulaciones han sido destacados: la “rigidez” del salario real frente a las condiciones macroeconómicas; las reglas de indexación de salarios y las normas de las negociaciones colectivas que fijan salarios cada dos años, como fuentes de inflexibilidad; la necesidad que la fijación de salarios mínimos tome en cuenta las condiciones macroeconómicas; la necesidad de prácticas que alienten la inclusión de componentes variables en las remuneraciones; y, el tema de la protección de los trabajadores. A continuación vamos a profundizar en el último de estos temas.

Previo a esta discusión es necesario reconocer que existe un distanciamiento entre la opinión de muchos especialistas (“economistas”), la opinión pública, los sectores políticos y obviamente los gremios sindicales con respecto a este tema.²⁰ Esto ha determinado que la discusión sobre “flexibilidad laboral” esté “entrampada” y sea difícil lograr consensos políticos que permitan la aprobación de nuevas leyes, aún en materias en que técnicamente la mayor parte de los actores estarían en acuerdo. Adicionalmente un elemento de contexto, como es la desigual distribución del ingreso en Chile, dificulta aún más esta discusión. En un marco en que las diferencias entre el salario del trabajador promedio y el salario de los profesionales o ejecutivos son muy elevadas, es difícil que la opinión pública acepte la idea que los salarios de todos los trabajadores deben disminuir en términos reales frente a un shock macroeconómico adverso, y que se deben “compartir” los costos de los ajustes económicos.

Sin embargo, el hecho que este problema sea técnica y políticamente difícil no significa que no se deba abordar. Sería un grave error para las perspectivas de crecimiento de la economía chilena soslayar las evidencias respecto a: (i) la necesidad que los salarios sean “flexibles” frente a shocks macroeconómicos; y (ii) que una alta tasa de reasignación de la fuerza laboral es positiva, porque la destrucción creativa de empleo es central para el crecimiento económico.

¹⁹ Ramos (2005) sostiene que se “exageran” los efectos de los costos laborales sobre el empleo, dado que la mayor parte de los análisis no considera la valoración que realiza el trabajador de esta regulación.

²⁰ López (2005) ilustra este punto al señalar que sobre la flexibilidad laboral los actores tienden a tomar posiciones radicales: “abrazar la flexibilidad laboral como única receta para alcanzar el desarrollo y combatir el desempleo; o, resistirla como una amenaza de la que sólo puede esperarse la pérdida de derechos para los trabajadores”. Sin embargo, estamos en desacuerdo con la visión del autor de que no existe apoyo empírico para la hipótesis que la legislación laboral tiene efectos sobre el empleo.

Indemnizaciones y Seguro de Desempleo:

Como señalamos, las indemnizaciones y el seguro de desempleo son temas que aparecen repetidamente en la discusión sobre qué hacer para mejorar el actual funcionamiento del mercado laboral.

Chile cuenta con un sistema de indemnizaciones que contempla un mes por año de antigüedad del trabajador, con un tope de 11 años. Adicionalmente, a partir de octubre del 2002 entró en vigencia un nuevo sistema de seguro de cesantía. Este nuevo seguro es obligatorio para todo trabajador contratado en el sector privado a partir de su fecha de promulgación; los aportes del trabajador (0,6% del ingreso imponible) y del empleador (1,6%) se depositan en una cuenta individual. Cuando el trabajador pierde su trabajo por causas involuntarias, puede girar de esta cuenta hasta por 5 meses, con montos decrecientes, equivalentes desde un 50% de su salario hasta un 30%. (Cowan y Micco, 2005)

Las indemnizaciones en Chile son altas si las comparamos en términos internacionales, especialmente en relación a los países asiáticos, EE.UU, y aún algunos países europeos. Ellas tienen el problema que dificultan la reasignación de empleo lo cual -como se ha discutido previamente- tiene efectos negativos sobre el crecimiento de la productividad. Adicionalmente encarecen la mano de obra, especialmente si dan lugar a “pleitos” laborales, lo cual sesga la contratación de los factores en contra de la mano de obra. La propuesta de reducir las indemnizaciones se ha planteado en distintas ocasiones y por diversos autores; inclusive el proyecto original del seguro de desempleo contemplaba una significativa reducción de ellas, lo cual finalmente fue desechado en el proyecto final.

Cowan y Micco (2005) justifican la existencia de indemnizaciones por las consecuencias negativas del despido en término de un problema que en la literatura económica recibe el nombre de “problema de los comunes”. Es decir, que “...la empresa no internaliza correctamente el costo que implica para el sistema como un todo la decisión de despedir a un trabajador, por lo cual se termina con una situación de exceso de destrucción de empleos”. Estos autores proponen que se debiera disminuir el monto de las indemnizaciones contra un aumento en las cotizaciones a la cuenta individual y al fondo solidario; y que las empresas coticen mensualmente el pago de las indemnizaciones en un fondo a depositar en una cuenta de ahorro. Una propuesta similar había realizado E. Engel quien sugería aumentar el seguro de cesantía y reducir las indemnizaciones fijando un tope de 7 años, pero al mismo tiempo cambiar el diseño del sistema de forma que las indemnizaciones fuesen a todo evento y que los fondos fuesen depositados en cuentas personales de los trabajadores.²¹ Estas modificaciones mantendrían la protección frente al despido, pero por otra parte facilitarían la reasignación de trabajo en la economía.

²¹ E. Engel, presentación en *Seminario Nuevas Tendencias del Empleo: Chile y el Mundo*. Diciembre 2004.

5. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS DE POLÍTICAS

En las secciones anteriores hemos revisado los avances recientes que se desprenden de una serie de investigaciones sobre el funcionamiento del mercado del trabajo en Chile.

A partir de esta revisión surge una interesante agenda futura de temas laborales que requieren de mayor investigación y de alternativas de solución para potenciar el crecimiento de la economía en el mediano plazo.

A continuación presentamos las principales implicancias de políticas que se desprenden de estas conclusiones.

5.1 Rigideces de Mercado Laboral Durante el Ciclo Económico

La economía chilena está crecientemente integrada en los mercados internacionales y por lo tanto está muy expuesta a los ciclos económicos que caracterizan a la economía mundial. Esta característica de nuestra economía requiere de un mercado de trabajo en que tanto el empleo como los salarios se ajusten durante el ciclo económico. En particular, que en los momentos de desaceleración del crecimiento se proteja el empleo, lo que implica que el mercado debe ajustar más por precio que por cantidad.

Existe bastante consenso en las investigaciones recientes, de que el ajuste del mercado laboral durante las recesiones es muy lento. Los salarios son bastante rígidos, en el sentido que no responden a las condiciones del ciclo económico. En efecto, la evidencia disponible indica que tanto el aumento del desempleo como su prolongada duración después de la crisis Asiática, se debió en gran parte a la inflexibilidad de salarios que caracteriza a la economía chilena. Por esta razón, el tema del grado de flexibilidad de los salarios durante el ciclo económico es importante.

Sin embargo, el tema de las causas que explican esta inflexibilidad requiere de mayor investigación. En particular requiere ser contrastada con la evidencia de que al menos para un sector de la economía predominan los contratos de corta duración, a plazo fijo y que existe una alta rotación de trabajadores.

A pesar de la necesidad de continuar profundizando en este tema, es posible pensar en algunas medidas de política para avanzar hacia una mayor flexibilización de salarios durante el ciclo económico. Lograr este objetivo requiere avanzar en el proceso de desindexar la economía, junto con incrementar el componente variable de las remuneraciones en los contratos laborales. En esta línea, también se debería evolucionar hacia una mayor flexibilización pactada en las negociaciones colectivas; la normativa laboral es extremadamente rígida en esta materia. Es necesario una legislación que promueva acuerdos laborales dinámicos, que supere la lógica confrontacional y la reducción de las negociaciones colectivas exclusivamente a los mejoramientos salariales.

Sobre este último aspecto, G. Reinecke²² ha enfatizado que la implementación de estas medidas se ve favorecida cuando existen instancias de coordinación o diálogo social entre empresarios, trabajadores y gobierno. Estas instancias, que estuvieron presentes en los primeros años de los gobiernos de la Concertación, no pudieron ser reproducidas posteriormente. Por otra parte, la desigualdad distributiva y la desconfianza que existe entre diversos actores sociales (empresarios-trabajadores) dificulta los procesos de negociación y la flexibilidad de los salarios. El diferencial de remuneraciones entre trabajadores no calificados y profesionales en Chile es mucho más elevado que el que se observa en países desarrollados; esto determina que los ajustes a la baja de los salarios de los trabajadores no calificado sean “políticamente” difíciles de implementar en la parte descendente del ciclo económico; adicionalmente, las desconfianzas que existen entre empresarios y trabajadores llevan también a que prácticas de salarios variables (en función de las utilidades de las empresas) tengan barreras “culturales” para ser implementadas.

5.2 Heterogeneidad, Movilidad Laboral y Creación de Empleos Productivos

La nueva evidencia disponible sobre flujos de empleo, indica que hay una – alta y probablemente creciente rotación en el mercado laboral. Además, la evidencia que aparece de las nuevas bases de datos estudiadas muestra que esta rotación es bastante heterogénea por sectores y tamaños de empresas.

Esto indica que existe una cantidad cada vez más importante de trabajadores que se cambian de empleos en períodos relativamente cortos de tiempo. Al parecer, el mercado del trabajo es más dinámico de lo que nos imaginábamos, fenómeno que se explica en parte por el grado de competitividad y los requerimientos de incrementar la productividad de las empresas.

Sin embargo, surge la necesidad de estudiar con mayor profundidad si existen normas en la legislación que estén sesgando las decisiones de las empresas en relación al tipo de contratos utilizados. En particular si el creciente uso de contratos a plazo fijo es una modalidad que se utiliza para evitar pagar indemnizaciones. En este sentido la abundancia de relaciones laborales temporales no sería necesariamente una indicación del grado de flexibilidad de las relaciones laborales, sino un efecto indeseado de las normas laborales. La relación entre las características del mercado laboral (rotación, duración del empleo) y los mecanismos de protección a los trabajadores (pensiones, seguros de cesantía) es un elemento complejo que requiere de una mayor atención.

El mayor dinamismo del mercado del trabajo tiene una cara muy positiva, porque permite que los trabajadores se muevan hacia empleos más productivos con el consecuente aumento de salarios. Es importante que los trabajadores se puedan desplazar en el menor tiempo posible hacia las empresas de mayor productividad.

²² G. Reinecke, comentarios en *Seminario “Políticas para la creación de empleos”*. Expansiva, abril 2005.

Sin embargo, este proceso tiene una cara negativa porque durante la transición, el desempleo genera una disminución importante de ingresos personales y familiares lo que reduce el consumo y el bienestar de las familias.

Sería deseable avanzar hacia una institucionalidad laboral que incentive este círculo virtuoso: La generación y búsqueda de oportunidades de trabajos más productivos, lo cual permite aumentar los salarios, con un seguro de desempleo que permita palear las caídas de ingreso y consumo transitorio que este proceso genera. En otras palabras, no es conveniente tener una institucionalidad laboral que desincentive los movimientos hacia puestos de trabajo más productivos, tampoco es socialmente conveniente que esos trabajadores tengan que sufrir caídas prolongadas de ingreso y consumo durante la transición.

Por esta razón parece razonable promover en el futuro una reforma que aumente progresivamente el seguro de desempleo junto con reducir y mejorar el diseño las indemnizaciones. Además esta medida tiene la virtud de que contribuye a moderar los aumentos de salarios durante las recesiones.

El tema de la heterogeneidad de la estructura productiva, y como ello se asocia a relaciones laborales diferentes y más diversas de lo anticipado, surge en varios de los trabajos analizados. La mayoría de las políticas de creación de empleo que se proponen para hacerse cargo de esta heterogeneidad, van en la dirección de una diferenciación sectorial de las políticas existentes. Dos propuestas en esta línea son que el subsidio a la contratación se diferencie por sector, para tomar en cuenta las distintas sensibilidades de la demanda por trabajo a los cambios en remuneraciones, y que los programas de empleo extraordinario municipales prioricen la contratación de trabajadores desempleados que provengan de sectores económicos más vulnerables al ciclo económico. El problema de estas propuestas es que son muy difíciles de implementar, ya que incentivan el movimiento de trabajadores hacia aquellos sectores relativamente beneficiados, todo lo cual implicaría una mayor fiscalización para evitar filtraciones lo que al final puede hacer que la política no sea costo efectiva.

Las diferencias sectoriales en las tasas de rotación son también un tema a investigar más a fondo. Hay que recordar que en el caso de EE.UU. las tasa de cotización para el seguro de desempleo son diferentes entre empresas, dependiendo del comportamiento histórico en términos de rotación de empleos.

5.3 El Impacto del Salario Mínimo

La existencia del salario mínimo se justifica porque protege a los trabajadores de baja calificación que ingresan a la fuerza de trabajo. Por esta misma razón su crecimiento y nivel repercute de manera importante en la tasa de desempleo de estos trabajadores. Por lo tanto las políticas sobre salario mínimo deben manejarse con extremo cuidado y su objetivo debiera ser justamente favorecer el empleo de los trabajadores menos calificados.

La evidencia disponible indica que los incrementos del salario mínimo a fines de los '90 perjudicaron a los trabajadores menos calificados y que el nivel del salario mínimo en la

actualidad está desalineado del resto de los salarios. Comparaciones con países latinoamericanos muestran que Chile tiene un grado de cumplimiento relativamente alto del salario mínimo y que su nivel, medido en relación al salario de un trabajador promedio, es elevado para los niveles de desocupación vigentes.

Adicionalmente, varios estudios entregan evidencia de que los aumentos de salarios mínimos tienen un impacto no despreciable en la demanda por trabajo de asalariados de algunos sectores formales de la economía, todo lo cual agrega una nota de cautela adicional a los reajustes futuros del salario mínimo.

La evidencia de que los salarios mínimos han tenido un efecto negativo sobre el empleo de los trabajadores no calificados no son una buena noticia para las políticas de distribución del ingreso. Esto reafirma la necesidad de profundizar aquellas políticas destinadas a mejorar la calificación y productividad de los trabajadores menos calificados. El Estado deberá continuar con una política social muy activa en los próximos años, de apoyar aumentos de la productividad de la fuerza laboral y políticas de compensación para quienes enfrentan situaciones de desempleo transitorias.

A pesar de que el nivel y los reajustes del salario mínimo es un tema muy sensible políticamente, creemos que es posible avanzar en tres áreas:

- En primer lugar, se puede avanzar en un escalonamiento más fino del salario mínimo para los jóvenes.
- En segundo lugar, para los reajustes del salario mínimo es deseable pensar en introducir una variable que se haga cargo del momento del ciclo económico que vive el país. No es deseable que el reajuste del salario mínimo sea independiente del ciclo económico. Una posibilidad en esta línea es permitir que el salario mínimo varíe con la tasa de desempleo promedio del país y con la de los trabajadores menos calificados.
- Por último, la experiencia del reajuste ocurrido a fines de los '90, nos enseña que hay que ser extremadamente cauteloso con la aplicación de reajustes que vayan más allá de un año. La razón es que tal como ocurrió en esa época, nadie previó la magnitud y fuerza de la crisis Asiática, la consecuencia fue que la economía entró en una recesión y el salario mínimo se reajustó como si nada hubiera pasado en la economía. Desgraciadamente, el costo, reflejado en un aumento del desempleo, lo pagaron principalmente los trabajadores menos calificados.

5.4 El Mercado Laboral y los Cambios en la Composición de la Fuerza de Trabajo

Otro elemento importante a considerar en futuras investigaciones son los relacionados con la oferta de trabajo, en particular, los cambios que está experimentando la composición de la oferta de trabajo. En efecto, por una parte hay una creciente incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo y por la otra, la fuerza laboral está envejeciendo. Una pregunta relevante es si la institucionalidad laboral vigente está preparada para responder al creciente

aumento de la tasa de participación femenina y a los cambios de composición etaria en la fuerza de trabajo. ¿Qué se puede hacer para incentivar la integración de estos grupos a la vida laboral? En esta línea, es necesario explorar los efectos que tendría flexibilizar los límites legales de duración diaria y semanal de la jornada de trabajo, con el objeto de facilitar los empleos de jornada parcial. Adicionalmente, para el caso de las mujeres, existe consenso que se requiere aumentar la cobertura de la educación pre-escolar, que es muy baja en Chile. Esta medida tiene la gran virtud de fomentar la participación laboral femenina, el crecimiento y la equidad en la economía.

5.5 Empleo o Desempleo: ¿Cuál es la Variable Relevante?

Por razones políticas y culturales, la tasa de desempleo es la variable que llama más la atención de la prensa y del público en general. Sin embargo, es posible que una economía esté generando muchos empleos y la tasa de desempleo se mantenga o incluso aumente.

Esto es exactamente lo que está ocurriendo en la actualidad en la economía Chilena. Si comparamos el trimestre móvil diciembre-febrero del año 2004 con el del presente año 2005, se observa que la fuerza de trabajo creció un 3,4% lo que en términos absolutos significó que 208.000 personas ingresaran a la fuerza de trabajo (la mayoría mujeres). En el mismo período, el empleo creció un 3,2% con lo que la economía generó 180.000 puestos de trabajo (la mayoría formales)²³. Con estos resultados la tasa de desempleo aumentó levemente de 7,4% a 7,6% en el mismo período. ¿Quién es el responsable del leve aumento del desempleo? Claramente el aumento de la fuerza de trabajo, ya que el crecimiento del empleo tuvo un buen desempeño.

Lo importante sin embargo, es notar que ambos fenómenos son deseables, están relacionados, y que no es claro que su intensidad relativa se mantendrá en el tiempo. Desde luego que un crecimiento de 3,2% del empleo es una cifra elevada y refleja la capacidad de economía chilena para generar nuevos puestos de trabajo. Desde este punto de vista, la tasa de generación de empleo de una economía refleja en forma más clara que la tasa de desempleo la capacidad de una economía para generar nuevos puestos de trabajo. La razón es que es un indicador que no se ve afectado por el comportamiento de otras variables, como aquellos factores que explican los cambios que ocurren con la fuerza de trabajo.

Por otra parte, el fuerte aumento de la fuerza de trabajo se explica porque es normal y deseable que la gente se integre al mercado laboral si existen oportunidades de trabajo. Estas posibilidades aumentan porque la economía está volviendo a crecer a tasas de 6%. Además este es un fenómeno que permanecerá por un tiempo, ya que Chile tiene una tasa de participación de mujeres baja comparada con países de igual desarrollo. El aumento de la tasa de participación de las mujeres debe mirarse como una gran oportunidad, especialmente para los quintiles más pobres porque aumenta el ingreso familiar y el bienestar de las familias de bajos ingresos.

²³ Nótese que durante la época dorada 1986 – 1987 la tasa de crecimiento media del empleo fue de 3,2% y se crearon en promedio 139.000 empleos al año.

En esta línea una implicancia de política futura es que los organismos dedicados al estudio de los mercados laborales como la OIT, las universidades, ONG e instituciones gubernamentales como el INE comiencen a relevar la creación de empleo más que la tasa de desempleo como variable indicadora del dinamismo de la economía y del mercado laboral.

5.6 Necesidad de Mejorar las Estadísticas Laborales

Por último, es necesario reafirmar la necesidad de mejorar las estadísticas existentes en el país. La falta de estadísticas laborales ha dificultado y en ocasiones ha hecho tardío los diagnósticos sobre el mercado laboral. Por ejemplo, la evidencia sobre rotación de puestos de trabajo en Chile es muy reciente, surge de bases de datos que tenían otros propósitos, como la ACHS y la Unidad de Seguro de Cesantía, y por lo tanto, es incompleta y está sujeta a posibles sesgos. Este tema, más allá de una curiosidad académica impacta sobre el diseño de políticas; por ejemplo, de un sistema de seguro de desempleo. Es esta línea parece importante que las entidades responsables de recoger, procesar y entregar información sobre las variables que determinan el funcionamiento de los mercados laborales, adquieran mayores grados de independencia institucional y avancen hacia un mayor compromiso con prácticas de transparencia informativa.

REFERENCIAS

Aguilera, M., C. Ferrada, D. Bravo y O. Landerreche, “Resultados preliminares de la construcción de paneles cortos a partir de la Encuesta Nacional de Empleo del INE”, *Seminario Políticas para la Creación de Empleos*, Expansiva, 2005.

Auer, P., J. Berg y I. Coulibaly, “Is a stable workforce good for the economy? Insights into the tenure-productivity-employment relationship”, mimeo International Labour Office (ILO), Ginebra, 2004.

Anderson, P. y B. Meyer, “The Extend and Consequences of Job Turnover”, *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, 1994.

Blanchard, O. “Designing Labor Market Institutions”, mimeo MIT, 2004.

Blanchard, O. y P. Diamond, “The Cyclical Behavior of the Gross Flows of US Workers”, *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, 1990.

Bergoing, R. y F. Morandé, “Labor taxes, employment and growth: Chile 1998-2001”. *Center for Research of Economic Development and Policy Reform, Working Paper 131*, 2002.

Bergoeing, R., A. Hernando y A. Repetto, “Idiosyncratic Productivity Shocks and Plant Level Heterogeneity”, *Documento de Trabajo No.173*, CEA, Universidad de Chile.

Bravo, D. y O. Landerretche, “Resultados preliminares de la construcción de paneles cortos a partir de la Encuesta Nacional de Empleo del INE”, *Seminario Políticas para la Creación de Empleos*, Expansiva, 2005.

Budd, J. “The Effect of Strike Replacement Legislation on Employment”, mimeo University of Minnesota, enero 1999.

Busso, Matías, Kevin Cowan, Alejandro Micco y Carmen Pagés. “Employment Dynamics Over the Business Cycle: The Effect of Job Security Regulation”, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2005.

Caballero, R., K. Cowan, E. Engel y A. Micco, “Effective Labor Regulation and Microeconomic Flexibility”, *NBER Working Papers NBER No. 10744*, septiembre 2004.

Camhi, A. E. Engel y A. Micco, “Dinámica de Empleo y Productividad en Manufactura: evidencia micro y consecuencias macro”, *Documento de Trabajo No. 19*, CEA, Universidad de Chile, 1997.

Céspedes, L. F. y A. Tokman, “Evolución reciente del (des) empleo en Chile: ¿Normal, anormal o todo lo anterior?”, *Seminario Políticas para la Creación de Empleos*, Expansiva, 2005.

Cowan, K., A. Micco y C. Pages. “Labor Market Adjustment in Chile”, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2004.

Cowan, K., A. Micco, A. Mizala, C. Pages y P. Romaguera, *Un Diagnóstico del Desempleo en Chile*, BID - Universidad de Chile, 2005.

Cowan, K. y A. Micco, “Crecimiento, empleo y estabilidad del ingreso”, mimeo, *Seminario Políticas para la Creación de Empleos*, Expansiva, 2005.

Davis, S., J. Haltiwanger y S. Schuh, *Job Creation and Job Destruction*, The MIT Press, 1996.

Fajnzylber, E. y G. Reyes, “Dinámica del empleo juvenil: resultados preliminares con datos del Seguro de Cesantía”, *Seminario Políticas para la Creación de Empleos*, Expansiva, 2005.

Flores, M. y F. Morandé, “Determinantes del empleo y diferencias sectoriales”, *Seminario Políticas para la Creación de Empleos*, Expansiva, 2005.

Foster, L., J. Haltiwanger y C.J. Krizan, “Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence”, *NBER Working Paper* 6803, 1998.

Heckman, J. y C. Pages, “The Cost of Job Security Regulations: Evidence from Latin American Labor Markets”, *NBER Working Paper* No. 773, 2000.

López, D. “Flexibilidad laboral: bases para un acuerdo social posible”, *Seminario Políticas para la Creación de Empleos*, Expansiva, 2005.

Martínez, C., G. Morales y R. Valdés, “Cambios Estructurales en la Demanda por Trabajo en Chile”, *Economía Chilena* 4 (2), 2001.

Micco, A. y C. Pages, “Employment Protection and Gross Job Flows: A Difference-in-Difference Approach”, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2004.

Ramos, J. “Regulaciones laborales y valoración de los trabajadores”, Comentarios en K. Cowan *et. al.* “Un Diagnóstico del Desempleo en Chile”, BID- Universidad de Chile, 2005.

Reinecke, G. y C. Ferrada, “Creación y Destrucción de Empleo en Chile: Análisis de datos de longitudinales de la ACHS”, *Documento de Trabajo OIT*, abril 2005.